

De verzorgingsstaat kent zijn grenzen

Harrie Verbon

Dit artikel bespreekt het rapport “Grenzeloze Verzorgingsstaat”. De hoge migratiekosten die dit rapport berekent, zijn deels het gevolg van de gebruikte ‘dynamische methode’. Deze methode neemt, onder meer, aan dat de huidige slechte economische resultaten van sommige migrantengroepen zich over lange perioden bestendigen. Dat er sprake is van toenemende integratie onder migranten wordt onderbelicht. De feitelijke kosten van sommige migrantengroepen zijn echter ook hoog en structureel. Het zou beter geweest zijn als het rapport zich beperkt had tot deze feitelijke kosten in plaats van de nadruk te leggen op de presentatie van hypothetische kostenconstructies die door opinie- en beleidsmakers niet werden geaccepteerd.

1 Inleiding

In maart 2021 publiceerden Van de Beek et al. een rapport, getiteld de Grenzeloze Verzorgingsstaat (vanaf nu GV-rapport). De boodschap van dit rapport was alarmerend. De afgelopen 25 jaar heeft immigratie de overheid zo’n 400 miljard euro gekost. Doorgaan op de huidige weg met ieder jaar gemiddeld zo’n 50.000 migranten erbij, zou op den duur de overheid zo’n 50 miljard euro per jaar kosten. Het zou tot het einde van de verzorgingsstaat leiden.

Het rapport leidde echter niet tot politieke paniek, de meest positieve reactie was nog “dat wisten we al.” Sommigen twijfelden aan de onafhankelijkheid van het rapport, de politieke partij FvD had immers meebetaald aan het onderzoek. [Leo Lucassen](#) kwalificeerde het rapport als een “legitimatie van de xenofobe opvattingen van Baudet en de zijnen” (Lucassen, 2021).

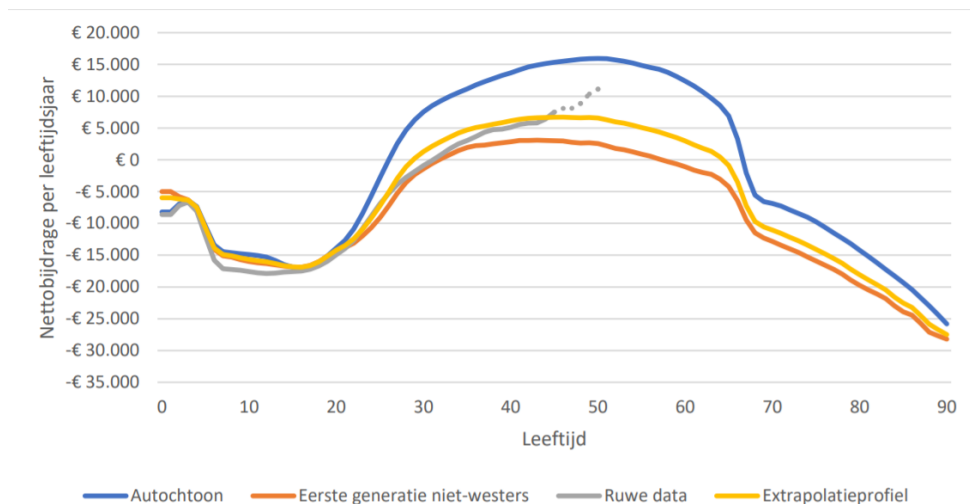
Een maand nadat het GV-rapport was uitgekomen, kwamen het NIDI en het CBS met het gezamenlijke Eindrapport Verkenning Bevolking 2050 (vanaf nu NIDI/CBS-rapport). De boodschap van dit rapport was tegengesteld aan de boodschap van het GV-rapport. Migratie, vooral arbeidsmigratie, aldus het NIDI/CBS-rapport, maakt het mogelijk de demografische druk te beperken. Die demografische druk neemt vooral toe door de daling van het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in de totale bevolking. Volgens het NIDI/CBS-rapport vormt deze daling “een rem op de economische groei” (blz. 64). De suggestie is dan dat migratie de daling van de potentiële beroepsbevolking minstens kan afremmen en zodoende de economische groei kan bevorderen. Volgens het NIDI/CBS-rapport zou met een jaarlijks immigratiesaldo van 50.000 de absolute omvang van de potentiële beroepsbevolking stabiel blijven.

Dit artikel bespreekt het GV-rapport. In paragraaf 2 wordt de berekening van de baten en kosten van migranten door het GV-rapport besproken. De zogeheten dynamische methode die het GV-rapport gebruikt is eerder door het CPB (CPB, 2003) toegepast. Paragraaf 3 geeft een kritische evaluatie van de methode. Het zal blijken dat bij de berekeningen gebruikgemaakt wordt van niet verifieerbare veronderstellingen. Bovendien zal blijken dat als volgens de dynamische methode een migrantengroep een negatieve nettobijdrage aan de overheidsbegroting levert, het daarnaast mogelijk is dat volgens een statische berekening juist het omgekeerde kan gelden. Paragraaf 4 gaat in op de uitkeringsafhankelijkheid van migrantengroepen en op de vraag of uit de daar gepresenteerde data beleidsmatige consequenties moeten volgen. Hierbij wordt ook een vergelijking gemaakt met het NIDI/CBS-rapport. Paragraaf 5 bevat concluderende opmerkingen.

2 De berekening van de individuele nettobijdrage aan de overheidsbegroting

Het GV-rapport berekent de kosten en baten van immigranten door gebruik te maken van een methode die eerder door het CPB is toegepast (CPB, 2003). Die methode is gebaseerd op generatierekeningen (“generational accounting”, GA), bedacht door Laurence Kotlikoff en toegepast in Auerbach et al., 1994. Het uitgangspunt van GA is dat naast huidige ook toekomstige effecten van overheidsmaatregelen meegenomen moeten worden. Dat zou tot het inzicht kunnen leiden dat immigratie op korte termijn een gunstig effect kan hebben op het overheidsbudget, maar op langere termijn juist kostbaar voor de overheid zal zijn. Voor het meten van de bijdrage van migranten aan het overheidsbudget is het daarom noodzakelijk om alle positieve en negatieve bijdragen van deze migranten nu en in de toekomst te becijferen. Dit leidt tot een zogenoemd leeftijdsprofiel van de jaarlijkse nettobijdrage aan het overheidsbudget.

Voor autochtone Nederlanders kunnen die leeftijdsprofielen voor iedere leeftijdsgroep – met behulp van CBS-data – betrouwbaar berekend worden. De blauwe curve in figuur 1 geeft een typisch voorbeeld van zo’n profiel.

Figuur 1 Profielen van de nettobijdrage per leeftijdsjaar

Bron: Figuur 2.9 uit de technische appendix van het GV-rapport. Voor de uitleg van de ruwe data en het extrapolatieprofiel, zie tekst.

Voor jeugdigen is de nettobijdrage negatief door de onderwijsuitgaven. Vanaf ongeveer 25-jarige leeftijd wordt de nettobijdrage positief, omdat de gemiddelde autochtone Nederlander dan relatief veel belasting betaalt in verhouding tot het gebruik van overheidsvoorzieningen. Als de gemiddelde autochtone Nederlander met pensioen gaat wordt hij/zij (vanaf nu een hij) weer een netto-kostenpost voor de overheid, omdat hij relatief weinig belasting betaalt, maar relatief frequent van collectieve zorg gebruikmaakt en een AOW-uitkering ontvangt. De oranje curve in figuur 1 geeft de nettobijdragen per leeftijdsjaar voor niet-westerse migranten van de eerste generatie. Deze curve is op dezelfde manier bepaald als de curve voor autochtone Nederlanders.

Gegeven het levensprofiel wordt vervolgens de nettobijdrage over de levensloop op nul-jarige leeftijd (vanaf nu kortweg de NBLL) gedefinieerd als de contante waarde van alle nettobijdragen per leeftijdsjaar. Naast de verdiscontering van toekomstige nettobijdragen per leeftijdsjaar kan er ook nog rekening gehouden worden met sterftekansen. Het gevolg daarvan is dan uiteraard dat de negatieve nettobijdragen tijdens de laatste periode van het leven een minder zwaar gewicht krijgen.

Wat het CPB (2003) en het GV-rapport hierbij aannemen is dat die blauwe en oranje curven voor iedere autochtone Nederlander, respectievelijk iedere niet-westerse migrant van de eerste generatie nu en in de toekomst gelden. Ofwel, de huidige autochtone Nederlandse nul-jarige levert als hij 30 jaar is volgens de blauwe curve een positieve nettobijdrage van ongeveer 7.000 euro en zal – volgens diezelfde blauwe curve – als hij 60 jaar is een positieve nettobijdrage van ongeveer 12.000 euro leveren. Mocht hij 90 jaar worden, dan is de nettobijdrage negatief en gelijk aan –25.000 euro. Voor de niet-westerse migranten zijn die

bedragen, respectievelijk, -1.000 euro, -1.000 euro en -25.000 euro. Vervolgens worden dan al die bedragen van 0 tot 100 jaar bij elkaar opgeteld, eventueel met discontering en rekening houdend met sterftekansen, en het resulterende getal is wat een individu over zijn hele leven aan de overheidskas bijdraagt. Voor de autochtone Nederlander is die nettobijdrage -3.000 euro, maar voor een niet-westerse migrant van de eerste generatie is die negatieve nettobijdrage veel hoger, namelijk -167.000 euro (zie GV-rapport, tabel 4.1, blz. 74).

Als de contante waarde niet bij geboorte, maar bijvoorbeeld bij 25-jarige leeftijd wordt berekend, zouden we kunnen spreken over de nettobijdrage voor de rest van het leven, in het vervolg aangeduid als NBRL. Deze benaming is met name relevant voor immigranten van de eerste generatie, omdat zij vaak rond de 25-jarige leeftijd het land binnenkomen. Bij deze immigranten van de eerste generatie ontbreekt derhalve het negatieve deel van de eerste 25 jaren van het leeftijdsprofiel van figuur 1. Voor hun eventuele kinderen die in Nederland worden geboren (de tweede generatie) worden voor de berekening van hun NBLL uiteraard wel de onderwijskosten gedurende de eerste twintig jaar van het leven meegenomen.

3 Evaluatie van de berekeningsmethode van de nettobijdrage (NBLL)

Aannames

Om de NBLL te kunnen berekenen, moet men aannemen dat een nul-jarige over 90 jaar precies hetzelfde bedrag netto zal bijdragen als de huidige 90-jarige. Ofwel, de situatie van burgers wordt gedurende ongeveer een eeuw ongewijzigd verondersteld. Dit is een evident nadeel van generatierekeningen, zoals die in het CPB-rapport (CPB, 2003) en in het GV-rapport zijn toegepast. Het bestendigt namelijk bij aanname de slechte economische positie waarin de huidige (gemiddelde) niet-westerse migrant verkeert. Hierbij moet wel aangetekend worden dat het GV-rapport soms rekening houdt met cohort-effecten. Zo wordt in de technische appendix van het GV-rapport vermeld dat de emigratie vanuit Suriname naar Nederland verschoof van "beperkte elitemigratie naar meer massale migratie (...)." Deze cohorteffecten worden uitgefilterd.

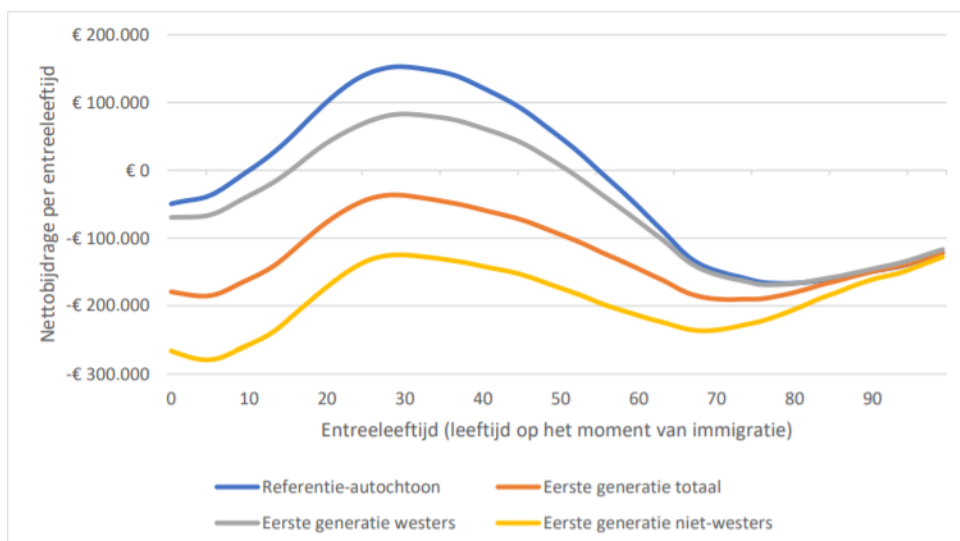
Een ander nadeel is dat de onderwijsuitgaven ten behoeve van burgers als kosten in rekening worden gebracht. Door de verdiscontering krijgen deze bij de berekening van de NBLL een groot gewicht, afhankelijk van de gebruikte discontovoet. Een verlaging van de onderwijsuitgaven zou in dat geval tot een stijging van de NBLL leiden. Daarmee wordt echter veronachtzaamd dat onderwijsuitgaven voor individuen een investeringskarakter hebben. Een verlaging ervan zou daarom tot een lagere toekomstige individuele productiviteit en dus een lagere nettobijdrage per leeftijdsjaar kunnen leiden. Een dergelijk effect wordt in de berekeningen echter niet zichtbaar omdat de toekomstige nettobijdragen per leeftijdsjaar constant worden verondersteld.

Ook hier past weer een nuancering. In het GV-rapport wordt voor het berekenen van toekomstige, maar onbekende jaarlijkse nettobijdragen voor migranten van de tweede generatie een verband gebruikt tussen met name Cito-score en jaarlijkse nettobijdrage. Indirect krijgt daarmee het investeringskarakter van onderwijs voor deze groep een plaats.

Resultaten van de berekening van de nettobijdrage NBRL en NBLL

Met de bovenstaande beperkingen van het begrip NBLL en NBRL in het achterhoofd is de volgende figuur een typisch resultaat van de berekeningen in het GV-rapport. In figuur 2 wordt de NBRL van westerse en niet-westerse migranten getoond als functie van de entreeleeftijd. De blauwe curve toont het (hypothetische) resultaat voor de NBLL en NBRL voor migranten die precies hetzelfde leeftijdsprofiel als autochtone Nederlanders hebben (de 'referentie-autochtoon'). Uit deze figuur lezen we af dat een migrant die op 30-jarige leeftijd het land binnenkomt en de kenmerken van een gemiddelde autochtone Nederlander heeft van 30 jaar oud (de 'referentie-autochtoon'), een nettobijdrage over de rest van zijn leven (NBRL) heeft die gelijk is aan ongeveer 160.000 euro. Voor een westerse en niet-westerse migrant lezen we uit de figuur af dat de NBRL gelijk is aan ongeveer 90.000, respectievelijk -110.000 euro. Deze resultaten keren steeds terug in het rapport: referentie-autochtonen kennen op iedere entreeleeftijd de hoogste NBRL, terwijl de NBRL van westerse migranten voor iedere entreeleeftijd hoger is dan die van niet-westerse migranten. Niet-westerse migranten doen het in bepaalde opzichten altijd slechter dan westerse migranten, waarbij binnen de niet-westerse migranten vervolgens speciale groepen zijn die het veel slechter doen dan de gemiddelde niet-westerse migrant.

Figuur 2 NBLL en NBRL naar entreeleeftijd voor immigranten van de eerste generatie, totaal en uitgesplitst naar westers en niet-westers en voor denkbeeldige immigranten met de karakteristieken van de gemiddelde autochtone Nederlander (de 'referentie-autochtoon').



Bron: figuur 4.3 uit het GV-rapport, blz. 72.

Wat voorts opvalt in figuur 2 is dat de NBRL van migranten afhangt van de leeftijd waarop zij zich in Nederland vestigen. Als die leeftijd rond het dertigste jaar ligt, is de NBRL het hoogste. Dat is te verwachten aangezien de voor de overheid 'dure' onderwijsjaren voor deze migranten niet gemaakt hoeven te worden en de relatief 'voordelige' periode aanbreekt, waarin migranten productief zijn en daarom over het algemeen meer belasting afdragen dan dat zij collectieve voorzieningen, inclusief uitkeringen, gebruiken.

Wat ook blijkt is dat de NBRL voor niet-westerse migranten voor geen enkele entreeleeftijd positief is. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat een niet-westerse migrant voor de rest van zijn of haar leven een last voor de overheidskas vormt. Zoals immers uit figuur 1 blijkt, is zijn jaarlijkse nettobijdrage tussen 25- en 60-jarige leeftijd positief. Het hoeft zelfs niet te betekenen dat in een bepaald jaar de totale bijdrage van deze migranten negatief is. Als immers het aantal migranten tussen 25 en 60 jaar veel groter is dan het aantal oudere migranten, kan het resultaat zijn dat de huidige niet-westerse migranten een positieve bijdrage aan de overheidsbegroting leveren. In een appendix (op verzoek verkrijgbaar) worden een aantal hypothetische berekeningen hierover gemaakt.

Dus, een negatieve NBRL voor niet-westerse migranten is verenigbaar met de mogelijkheid dat zij vanaf 25 jaar jaarlijks een positieve bijdrage aan de overheidsbegroting leveren. Figuur 2 is zelfs verenigbaar met een andere mogelijke conclusie, namelijk dat de totale jaarlijkse bijdrage aan de overheidsbegroting van de huidige westerse migranten negatief is als hun NBRL positief is. Dat dit soort conclusies verenigbaar is met figuur 2, toont aan dat de 'dynamische' analyse waar de auteurs van het GV-rapport voor hebben gekozen niet tot een transparant inzicht in de budgettaire effecten van migratie hoeft te leiden.

Een andere nuancering van figuur 2, die ook door het GV-rapport wordt gemaakt, is dat ook rekening moet worden gehouden met het migratiemotief. Een belangrijk onderscheid is tussen het arbeids- en het asielmotief. Mensen die in Nederland willen werken, zijn in Nederland kennelijk productiever dan in hun land van herkomst. Deze vorm van migratie kan daarom wereldwijd bezien tot welvaartswinst leiden. Mensen die in Nederland om asiel vragen, hebben in beginsel niet als doel hun capaciteit productiever in te zetten. Het ligt daarom voor de hand dat arbeidsmigratie voor de overheidsbegroting van het ontvangende land voordeliger is dan asielmigratie. Dit is vooral zo omdat voor arbeidsmigratie andere en veelal strengere regels gelden dan voor asielmigratie. Als een burger van buiten de EU naar Nederland wil migreren om in Nederland te werken, zullen de autoriteiten nagaan of de potentiële immigrant bijvoorbeeld een opleiding heeft voltooid die van waarde is voor de Nederlandse economie.

De NBLL van migranten van de tweede-generatie

Het GV-rapport besteedt veel aandacht aan de bepaling van de NBLL van migranten van de tweede generatie. Deze personen zijn de kinderen van migranten van de eerste generatie en in Nederland geboren. Voor hen geldt dus dat de kosten in de eerste 20 jaar van hun leven wel voor rekening van de overheid komen. Een probleem bij het bepalen van het leeftijdsprofiel is dat er weinig tot geen migranten van de tweede generatie ouder dan 50

jaar zijn. De grijze curve in figuur 1, zijnde de waargenomen data voor migranten van de tweede generatie, wordt door het ontbreken van voldoende data onbetrouwbaar vanaf 40-jarige leeftijd en houdt helemaal op vanaf 50 jaar. Dat betekent dat de NLL volgens de methode van het CPB voor deze groep niet toegepast kan worden.

Het CPB loste dit probleem op door aan te nemen dat het leeftijdsprofiel van de tweede generatie voor de helft bestaat uit het leeftijdsprofiel van de autochtone Nederlanders en voor de andere helft uit het leeftijdsprofiel van de migranten van de eerste generatie. Het GV-rapport gebruikt recente Cito-scores als een extrapolatie van en een correctie op de waarnemingen (zie de technische appendix van het GV-rapport voor details).

De conclusie van deze exercitie is dat “een hoge nettobijdrage van de ouders meestal slechts beperkt doorwerkt in de nettobijdrage van de kinderen, terwijl een forse negatieve nettobijdrage van de ouders vaak wel samenhangt met een forse negatieve nettobijdrage van de kinderen.” (GV-rapport, blz. 85) Met andere woorden, migranten van de tweede generatie doen het altijd ‘slechter’ dan migranten van de eerste generatie.

Dit is een pessimistisch stemmende conclusie, waarbij echter direct aangetekend dient te worden dat, als eerder gemeld, de NLL lager kan uitvallen voor de tweede generatie, omdat zij in Nederland onderwijs genieten of genoten hebben en hun ouders veelal niet. Voor de migranten van de tweede generatie zou men daarom verwachten dat de kansen op de arbeidsmarkt groter zijn dan voor hun ouders. CBS-gegevens lijken daar ook op te duiden. Uit het [CBS-jaarrapport integratie 2020](#) blijkt bijvoorbeeld dat de arbeidsparticipatie voor de niet-westerse migranten van de eerste generatie 58,6% was in 2020, terwijl dat voor de niet-westerse migranten van de tweede generatie gelijk was aan 67,2%. Voor dezelfde migrantengroep was het beroep op bijstand in 2020 16,6% voor de eerste generatie en 4,3% voor de tweede generatie.

Uit de gele curve in figuur 1, die een schatting geeft van de nettobijdrage per leeftijdsjaar van de tweede generatie, blijkt inderdaad een vooruitgang van de tweede generatie ten opzichte van de eerste generatie. Die vooruitgang in jaarlijkse nettobijdragen, vooral tussen de 25-jarige en 60-jarige leeftijd, wordt echter (kennelijk) ruimschoots overtroffen door de onderwijskosten tijdens de eerste twintig jaar.

De mate waarin de gele curve de blauwe curve benadert in figuur 1, geeft een indicatie van de mate van integratie van de tweede generatie. Als de gele en de blauwe curven zouden samenvallen, is de integratie 100%, maar als de gele en de oranje curve samenvallen is de integratie 0%. Tabel 5.1 van het GV-rapport (blz. 90) meldt dat westerse immigranten van de tweede generatie voor 81% geïntegreerd zijn, terwijl voor de niet-westerse immigranten van de tweede generatie de mate van integratie 31% bedraagt. Absolute dieptepunten zijn hier immigranten uit de Hoorn van Afrika (0%) en de Caraïben (5%).

Het resultaat van de geringe mate van integratie van niet-westerse migranten van de tweede generatie is, volgens de auteurs van het GV-rapport, vanuit het perspectief van het

toelatings- en integratiebeleid “zeer relevant” (blz. 89). Een verklaring voor dit resultaat is volgens de auteurs de lage Cito-score van de kinderen van de tweede generatie. Dat was te verwachten, want “citoscores correleren (...) tussen de generaties”. Op deze conclusie gaan we in de volgende subparagraaf nader in.

Cito-scores en NBLL voor migranten van de tweede generatie

In hoofdstuk 9 gaat het rapport uitgebreid in op de correlatie tussen Cito-scores en NBLL met behulp van CBS-data. Gemiddeld leidt een hogere Cito-score tot een hogere vervolgopleiding, terwijl een hogere opleiding gemiddeld een hoger persoonlijk inkomen impliceert. Een hoger persoonlijk inkomen gaat dan weer gepaard aan een hogere netto arbeidsparticipatie, en een hogere NBLL. Er is dus een (indirecte) positieve band tussen Cito-score en NBLL. Deze relaties zullen niet als controversieel beschouwd worden. Ook de veronderstelde positieve relatie tussen de genoten opleiding van de migranten van de eerste generatie en hun in Nederland geboren kinderen wordt door ander onderzoek bevestigd (Zumbuehl en Dillingh, 2021).

Wat echter wel een aanvechtbare conclusie is, is dat het toelatingsbeleid gebaseerd zou moeten zijn, niet alleen op de genoten opleiding van de immigrant van de eerste generatie, maar ook op de te verwachten Cito-scores van de tweede en derde generatie, want: “de achterstand waarmee de eerste generatie de Nederlandse samenleving betreedt, wordt voor een aanzienlijk deel doorgegeven via de tweede naar de derde generatie” (blz. 182).

Het GV-rapport is echter om twee redenen te pessimistisch over de mate waarin onderwijsachterstanden – en daarom ook achterstanden in arbeidsmarktprestaties – door, met name, niet-westerse immigranten kunnen worden ingelopen.

Ten eerste is intelligentie, zoals in dit geval gemeten door de Cito-score, voor ongeveer de helft genetisch bepaald en voor de andere helft door omgevingsfactoren te verklaren (Sniekers et al., 2017). Het is moeilijk voorstelbaar dat er onder niet-westerse migranten nauwelijks ruimte zou zijn voor opwaartse sociale mobiliteit in de vorm van hogere Cito-scores. Waarschijnlijk zijn van de migranten van de eerste generatie de talenten in hun herkomstland niet optimaal benut (‘omgevingsfactoren’). Voor hun kinderen is er daarom de potentie tot verbeteringen die via onderwijsinvesteringen gerealiseerd kunnen worden. Dat dit effectief kan zijn is bijvoorbeeld uitgebreid onderbouwd door Heckman en Masterov (2007).

Dat er potentie voor verbetering is, laat figuur 9.20 van het GV-rapport (blz. 180) inderdaad zien: de Cito-scores van de tweede generatie verbeteren ten opzichte van vooral de lage Cito-score van de eerste generatie. Dit geldt nog sterker voor de Cito-scores van de derde ten opzichte van de eerste generatie (zie figuur 9.21, GV-rapport, blz. 182). Wellicht is de snelheid van die inhaalmanoeuvre laag, maar zolang de Cito-scores van volgende generaties Nederlanders met een migratieachtergrond verbeteren, neemt hun integratie toe.

De tweede reden vinden we in paragraaf 9.12 van het GV-rapport. Figuur 9.28 in die paragraaf laat zien dat als autochtone Nederlanders en migranten eenzelfde Cito-score hebben behaald rond het gemiddelde (535), het opleidingsniveau dat na de basisschool wordt behaald, weinig tussen hen verschilt. Hieruit trekt het GV-rapport de conclusie dat het onderwijssysteem geen grote bron kan zijn van verschillen in NLL tussen autochtone Nederlanders en, met name, migranten van de tweede generatie.

Dit lijkt geen correcte conclusie, aangezien de vraag onbeantwoord blijft hoeveel kinderen van migranten een Cito-score behalen die onder hun potentie ligt. De vraag is dus of het onderwijssysteem voldoende in staat is kinderen met een migratieachtergrond en van ouders met lage Cito-scores naar een gemiddelde Cito-score te brengen. Als dat onder migranten minder het geval is dan onder autochtone Nederlanders, is het onderwijssysteem misschien wel de oorzaak van een achterblijvende NLL voor migranten van de tweede generatie. Over deze 'prestatie' door het onderwijssysteem wordt echter geen informatie gegeven. Uit CBS-onderzoek van Hartgers et al. (2021) blijkt dat door een 'lage' sociaaleconomische status kinderen met een migratieachtergrond lager scoren op de eindtoets van de basisschool dan kinderen zonder migratieachtergrond. Als er wordt gecorrigeerd voor die sociaaleconomische status blijkt dat kinderen met een migratieachtergrond juist beter scoren. Met andere woorden, er zijn nog niet-benutte potenties onder kinderen met een migratieachtergrond.

4 Moet het beleid pro of anti immigratie zijn?

Pro immigratie op basis van NIDI/CBS

Volgens het in de inleiding genoemde NIDI/CBS-rapport werkt migratie positief uit, omdat daarmee de daling van de omvang van de potentiële beroepsbevolking beperkt of zelfs gestopt kan worden. Dit zou goed zijn voor de economische groei. Deze positieve relatie tussen de relatieve omvang van de beroepsbevolking en economische groei wordt aangenomen, niet bewezen. Of een toename van het arbeidsaanbod tot meer economische groei leidt hangt minstens af van de kwaliteit van het extra arbeidsaanbod. Zoals bijvoorbeeld Hugo Erken et al. (2016) empirisch laten zien kan een groeiend aanbod van arbeid tot lagere groei leiden als vooral extra mensen met een lagere productiviteit worden ingezet in het productieproces. Hierdoor daalt de productiviteit op macroniveau. Een analoog resultaat geldt, volgens dezelfde auteurs, bij een toename van het aantal gewerkte uren per werkzame persoon. Dit zal negatief op de economische groei uitpakken als daardoor de productiviteit per gewerkt uur daalt.

Kortom, het NIDI/CBS-rapport gaat ervan uit dat migratie met 50.000 personen per jaar een positief effect heeft op de Nederlandse economie op grond van een in ieder geval omstreden positief verband tussen extra arbeidsaanbod en economische groei.

Anti-immigratie op basis van het GV-rapport

Het GV-rapport claimt dat als de immigratie ongeveer op het huidige niveau blijft, het jaarlijkse beslag op de rijksbegroting zal toenemen naar 50 miljard euro per jaar op de lange termijn (GV-rapport, blz. 9). Dat suggereert dat een rem op immigratie noodzakelijk is. Maar ook de berekening van de kosten door het GV-rapport is gebaseerd op betwistbare aannames, namelijk aannames over de kosten van individuele migranten over hun levensloop. Uit het voorgaande volgt dat die kosten om twee redenen overschat zijn. Ten eerste geeft de gebruikte dynamische methode om de NBLL en NBRL te berekenen geen zuivere schatting van de kosten van migratie. Zoals we gezien hebben, is de impliciete aanname van deze methode dat er geen enkele ontwikkeling in de aanpassing van migranten aan de Nederlandse situatie kan zijn.

Ten tweede houdt het zondermeer optellen van de jaarlijkse nettobijdragen om de individuele NBLL of NBRL te berekenen geen rekening met de aantallen personen die in iedere leeftijdscategorie aanwezig zijn. Bij voldoende hoge immigratieaantallen in de 'productieve' leeftijd zullen de totale jaarlijkse nettobijdragen – gesommeerd over alle leeftijden en rekening houdend met de omvang van de groep – positief kunnen zijn. Dit kan ook gelden als NBLL of NBRL negatief is.

Naast een overschatting van de kosten van migranten is er een onderschatting van de mate van integratie, zoals blijkt uit de ontwikkeling van de Cito-scores voor migranten van de tweede en derde generatie. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit figuur 9.29 (GV-rapport, blz. 192) waar voor de jongere groepen het verschil in de jaarlijkse nettobijdrage tussen autochtone Nederlanders en migranten van de tweede generatie veel kleiner is dan voor de oudere groepen. Dat zijn hoopvolle tekenen die door het GV-rapport niet als zodanig geduid worden.

Het GV-rapport laat niet na te wijzen op de negatieve effecten van met name niet-westerse migranten op de overheidskas. Die negatieve effecten zijn er: immigratie is zeker geen ondubbelzinnige goed-nieuwsshow, zoals te zien is aan de tamelijk persistente uitkeringsafhankelijkheid van sommige groepen migranten.

Uitkeringskosten zijn voor sommige migrantengroepen (te) hoog

Het is bekend dat de arbeidsdeelname van autochtone Nederlanders en westerse en niet-westerse migranten van elkaar verschilt (zie [CBS](#), 2022a). Hetzelfde geldt voor de mate waarin migranten afhankelijk zijn van een uitkering. In tabel 1 is op basis van CBS-gegevens ([CBS](#), 2022b en [CBS](#), statline) het aantal personen tussen 25 en 65 jaar met een bijstands-, arbeidsongeschiktheids- en ww-uitkering gegeven. Van de autochtone Nederlanders en westerse migranten is ongeveer 12% aangewezen op een uitkering. Voor niet-westerse migranten is de uitkeringsafhankelijkheid echter ruim twee keer zo hoog, namelijk bijna 26%.

Tabel 1 Bijstands-, arbeidsongeschiktheids- en ww-uitkering, personen tussen 25 en 65 jaar

	Autochtonen	Westerse migranten	Niet-westerse migranten
#personen	6.777.221	1.083.039	1.447.501
#uitkeringen	832.000	131.000	374.000
uitkeringsafhankelijk	12,3%	12,1%	25,8%
Totaalbedrag (mld €)	12,5	2,0	5,6

Ook binnen de migrantengroepen is er een grote variatie in uitkeringsafhankelijkheid. Figuur 8.7 in het GV-rapport (blz. 139) geeft daar informatie over. Voor niet-westerse migranten van de eerste generatie tussen 25 en 65 jaar varieert die van 10,7% voor migranten uit China, Mongolië en Noord-Korea tot 70,8% voor migranten uit de Hoorn van Afrika. Deze laatste groep, die in totaal zo'n 100.000 personen omvat, heeft al lange tijd een hoge uitkeringsafhankelijkheid. Volgens sommigen, waaronder Leo Lucassen (WRR, 2018) is het onwaarschijnlijk dat de migratiedruk uit de Afrikaanse landen sterk zal toenemen. Hij schrijft:

“Van de Afrikaanse migranten blijft het overgrote deel binnen Afrika. Degenen die emigreren naar bijvoorbeeld Europa of de Golfstaten doen dat niet vanwege extreme armoede, maar juist omdat ze geld willen verdienen en zich verder willen ontwikkelen.”

Dit statement lijkt gezien de situatie van migranten uit de Hoorn van Afrika niet erg steekhoudend. Als we aannemen dat van de 100.000 personen 80.000 personen in de leeftijd tussen 25 en 65 jaar zijn en in aanmerking komen voor een uitkering, kost de uitkeringsafhankelijkheid van deze groep de overheid bruto ruim 0,75 mld euro per jaar aan uitkeringen.

De totale uitgaven aan de uitkeringen in tabel 1 zijn verkregen door uit te gaan van een gemiddelde netto-uitkering van 15.000 euro (de brutobedragen zijn uiteraard hoger). Voor niet-westerse migranten geeft dat een totaalbedrag van 5,6 mld euro. Voor de autochtone Nederlanders bedragen die kosten 12,5 mld euro. Er zijn bijna vijf keer zo veel autochtone Nederlanders als niet-westerse migranten, terwijl de uitkeringskosten slechts ruim twee keer zo hoog zijn. Voor de westerse migranten is het relatieve uitkeringsbedrag in overeenstemming met dat van autochtone Nederlanders.

Uit bovenstaande tabel volgt dat als in de afgelopen decennia het migratiebeleid selectiever was geweest en alleen migranten waren toegelaten die voldeden aan de kenmerken van westerse migranten, de overheid nu jaarlijks 3,6 mld euro aan uitkeringen zou besparen. Bij dit resultaat passen twee opmerkingen.

Op de eerste plaats is, zoals zojuist beweerd, de variatie binnen de groep niet-westerse migranten hoog. Selectiviteit zou dus ook binnen de groep van niet-westerse migranten al

tot besparingen kunnen leiden. Op de tweede plaats is voor een deel de hogere uitkeringsafhankelijkheid, zoals eerder besproken, het gevolg van het vaker voorkomen van het asielmotief bij niet-westerse migranten. Immigranten met een asielmotief zijn per definitie minder aangesloten op de Nederlandse arbeidsmarkt dan arbeidsmigranten. Tabel 2 laat zien dat voor immigranten met een arbeidsmotief de uitkeringsafhankelijkheid inderdaad lager is dan bij een asielmotief. Zowel bij het asiël- als het arbeidsmotief is de uitkeringsafhankelijkheid voor niet-westerse migranten echter hoger.

Tabel 2 Uitkeringsafhankelijkheid voor migranten van de eerste generatie tussen 25 en 65 jaar

	Autochtonen	Westerse migranten	Niet-westerse migranten
Arbeid	12% (6.777.221)	7% (192.105)	14% (47.377)
Asiël	-	39% (7.623)	70% (70.665)

Bron: Tabel 8.3 GV-rapport, aangevuld met informatie verkregen van auteur Jan van de Beek. Tussen haakjes het aantal personen waarop de berekening is gebaseerd.

Arbeidsmigranten moeten in beginsel aan strenge eisen voldoen alvorens toestemming tot immigratie te krijgen. Dit verhindert niet dat ook arbeidsmigranten afhankelijk van een uitkering worden of blijven. Dat geldt ook voor westerse arbeidsmigranten, zoals volgt uit de tabellen 1 en 2. Tabel 3 geeft nadere informatie over de relatie tussen de uitkeringsafhankelijkheid en de verblijfsduur in Nederland. Het blijkt dat, ongeacht de verblijfsduur, de uitkeringsafhankelijkheid van niet-westerse migranten hoger is dan van westerse migranten. Bovendien geldt voor arbeidsmigranten die langer in ons land verblijven dat de uitkeringsafhankelijkheid hoger is.

Tabel 3 Uitkeringsafhankelijkheid voor arbeidsmigranten naar herkomstregio

	Na 2 jaar	Na 5 jaar	Na 10 jaar
VS, Canada, Oceanië	2%	7%	11%
Turkije	8%	13%	23%
Marokko	16%	26%	32%
Afghanistan, Irak, Iran Syrië en Pakistan	34%	41%	41%

Bron: tabel 6.2 van GV (blz. 99) plus aanvullende informatie van auteur Jan van de Beek.

De uitkeringsafhankelijkheid van westerse arbeidsmigranten is lager dan die van niet-westerse arbeidsmigranten, maar voor alle migrantengroepen geldt dat de uitkeringsafhankelijkheid hoger is, naarmate zij langer in Nederland verblijven. De uitkeringsafhankelijkheid van arbeidsmigranten uit de VS, Canada en Oceanië, bijvoorbeeld, 'convergeert' naar de autochtoon Nederlandse waarde van 12%.

Onder de niet-westerse migranten is er sprake van verschillen. Met name is de uitkeringsafhankelijkheid onder Turkse arbeidsmigranten lager dan onder een groot aantal andere groepen niet-westerse arbeidsmigranten. Een voorbeeld is de groep

arbeidsmigranten uit Afghanistan, Iran, Syrië, Irak en Pakistan van wie 41% na 10 jaar verblijf in Nederland nog van een uitkering afhankelijk is. Ook onder Marokkaanse arbeidsmigranten is de uitkeringsafhankelijkheid na een verblijf in Nederland van 10 jaar met 32% hoog.

Het is moeilijk voorstelbaar dat een dergelijke hoge en langdurige uitkeringsafhankelijkheid bij sommige groepen geheel toegeschreven kan worden aan een falend integratiebeleid en een te langzame toelating tot de arbeidsmarkt (Lucassen, 2018, blz. 40/41). Als een groot deel van een niet-westerse migrantengroep na een verblijf in Nederland van 10 jaar nog steeds van een uitkering afhankelijk is, terwijl dat voor andere niet-westerse migrantengroepen niet het geval is, moeten er andere oorzaken in het spel zijn. Dat kan zijn discriminatie op de arbeidsmarkt, gebrek aan de juiste scholing, maar ook de opstelling van de leden van de migrantengroep zelf kan een oorzaak zijn. Als de waarden van deze migranten te veel afwijken van de Westerse waarden, zou dat hun kansen op de arbeidsmarkt kunnen verkleinen. Het is uiteraard aan te bevelen het beleid te richten op een grotere arbeidsdeelname van migranten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (WRR, 2020). Een concrete uitwerking van dit idee is echter moeilijk te vinden.

Een restrictief asielbeleid

Er wordt vaak beweerd dat asielmigratie een openeinderegeling is, waar de overheid geen rem op kan zetten. Het eerder besproken NIDI/CBS-rapport bijvoorbeeld schrijft: “Door internationale afspraken kan Nederlands beleid maar in beperkte mate migratiestromen beïnvloeden. Voor (...) vluchtelingen [geldt] het Vluchtelingenverdrag (...)” (blz. 64).

Dit citaat suggereert dat er door het Vluchtelingenverdrag, dat dateert uit 1951, voor de overheid geen enkele keuze meer is bij het beoordelen van asielaanvragen. In dat verdrag wordt een vluchteling heel specifiek gedefinieerd, namelijk als een persoon die “op grond van gefundeerde angst voor vervolging wegens ras, geloof, nationaliteit, lid van een bepaalde groep of overtuiging buiten zijn natiestaat verblijft” (geciteerd van de [Wettenbank](#)). De definitie legt dus de nadruk op vervolging door de staat. Oorlogsvluchtelingen, zoals die de afgelopen jaren met miljoenen hun land zijn ontvlucht, voldoen niet aan die definitie.

Het asielbeleid, zoals dat door de EU wordt gedefinieerd (zie [Europees Parlement](#)) verwijst ook naar het Vluchtelingenverdrag van 1951, maar rekt het recht op asiel op door als doel van dat beleid “iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming nodig heeft in een van de lidstaten een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te waarborgen.” Deze definitie legt niet uit wanneer iemand “internationale bescherming” nodig heeft. Dat betekent dat overheden interpretatievrijheid hebben bij het bepalen van het asielrecht. De EU streeft naar een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (zie [Europese Commissie](#)), waar een gelijke behandeling van asielzoekers gegarandeerd zou moeten zijn. Er is echter in de EU geen algemeen geaccepteerd asielbeleid, net zomin als er een centraal EU-agentschap bestaat dat een gemeenschappelijk asielbeleid zou kunnen afdwingen. Zolang er interpretatievrijheid is wat

het recht op asiel betreft, en gegeven de grote onenigheid in de EU over het gewenste migratie- en asielbeleid, bestaat een gemeenschappelijk asielbeleid in de EU alleen op papier.

Henrekson et al. (2019) bevestigen dat de lidstaten een grote interpretatievrijheid in acht nemen bij het verlenen van asiel. Zij laten zien dat er een grote variatie is in het verlenen van asiel tussen EU-lidstaten. Verhoudingsgewijs werd er tussen 2006 en 2017 vooral veel asiel verleend door Zweden. Oost-Europese en Zuid-Europese lidstaten verleenden het minste asiel. Ook tussen de grote EU-landen bestaan verschillen. Duitsland is hier als verwacht koploper, maar het is opvallend dat het VK en Spanje in het verlenen van asiel zich ver onder het EU-gemiddelde bevonden, terwijl Frankrijk daar net iets boven zat. Henrekson et al. merken overigens op dat er ook over de tijd veranderingen in het nationale asielbeleid kunnen optreden. Oostenrijk, Denemarken en Duitsland zijn van een genereus naar een meer restrictief asielbeleid overgegaan, Spanje, daarentegen, is na 2018 genereuzer geworden in het verlenen van asiel.

Er zijn dus – kennelijk – veel meer mogelijkheden voor Nederland om een restrictief asielbeleid te voeren dan wordt gesuggereerd door het NDI/CBS-rapport en ook door Lucassen (2018, blz. 28). Het kabinet Rutte III vermoedde dat er steeds meer sprake was van asielzoekers met een economisch motief in plaats van een valide asielmotief (Kamerbrief, 2020). Het lijkt daarom aan te bevelen om bij de asielprocedure meer dan nu economische overwegingen mee te wegen bij de toelatingsbeslissing. Dit zou kunnen leiden tot een minder soepele toelating van asielzoekers waarvan bij voorbaat bekend is dat zij een grote last voor de verzorgingsstaat zullen gaan vormen.

5 Concluderende opmerkingen

Het is een gemiste kans dat de auteurs van het rapport de “Grenzeloze Verzorgingsstaat” zich niet meer geconcentreerd hebben op de feitelijke kosten van migratie, zoals de grote mate van uitkeringsafhankelijkheid van sommige migrantengroepen. Als ruim twee derde van een migrantengroep na meer dan een decenniumlang verblijf in Nederland nog steeds afhankelijk is van een uitkering, kun je dat dan op het conto van een slecht integratiebeleid blijven schrijven, zoals Leo Lucassen deed in een commentaar op het rapport (Lucassen, 2021)? Of zou deze hoge uitkeringsafhankelijkheid toch meer selectiviteit in de asieltoewijzing rechtvaardigen? Het zijn vragen waar dit rapport helaas geen aandacht aan besteedt.

Zo heeft een rapport dat een belangrijk maatschappelijk probleem als het asiel- en migratiebeleid op een veelomvattende wijze beschrijft en waarvan de resultaten tot het luiden van alarmbellen hadden kunnen leiden, voornamelijk tot (politieke) stilte geleid. Het doodzwijgen van dit rapport lijkt minstens deels het gevolg te zijn van de niet erg transparante onderbouwing van de berekende hoge migratiekosten. Dit artikel laat zien dat de gebruikte dynamische methode gebaseerd is op aannames die niet te verifiëren zijn en

dat die methode kan leiden tot een overschatting van de kosten. Bovendien, zoals vrij eenvoudig is aan te tonen, zouden hoge kosten volgens de dynamische methode kunnen samengaan met een positieve jaarlijkse nettobijdrage aan de overheidskas van alle migranten tezamen. Daar de dynamische methode tot zulke (schijnbaar) conflicterende conclusies kan leiden, was de nadruk op die methode in het GV-rapport niet behulpzaam voor de discussie. Het bood Nederlandse politici en discussiemakers een te makkelijk excuus om het rapport terzijde te schuiven.

Auteur

Harrie Verbon (e-mail: H.A.A.Verbon@tilburguniversity.edu) is emeritus-hoogleraar Openbare Financiën aan Tilburg University. Momenteel is hij lid van een rekenkamercommissie in Midden-Brabant. Dank is verschuldigd aan Jan van de Beek, medeauteur van het rapport “Grenzeloze Verzorgingsstaat”, die bereid was onduidelijkheden in de tekst van het rapport te verhelderen en extra informatie over de gebruikte berekeningen te verschaffen.

Literatuurlijst

- Auerbach, A.J., J. Gokhale en L.J. Kotlikoff, 1994, Generational accounting: a meaningful way to evaluate fiscal policy, *Journal of Economic Perspectives*, vol.8(1): 73-94.
- CBS, 2022a, Hoe verschillen arbeid en inkomen naar migratieachtergrond?
- CBS, 2022b, Hoeveel mensen met een migratieachtergrond wonen in Nederland?
- CBS, 2020, [Jaarrapport integratie](#).
- CBS, Statline (diverse bestanden).
- CPB, 2003, Immigration and the Dutch economy, (door: H. Roodenburg R. Euwals en H. ter Rele).
- Erken, H., H. Stegeman en R. Thurik, 2016, Het belang van innovatie, onderwijs en ondernemerschap voor groei, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 101(4741): 600-603.
- Europees Parlement, Asielbeleid, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/151/asiel-beleid#_ftn1
- Europese Commissie, Common European Asylum System, https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en
- Hartgers, M., T. Traag en L. Wielenga, 2021, De schooladviezen in groep 8: verschillen tussen groepen leerlingen, [CBS-statistische trends](#).
- Heckman J.J. en D.V. Masterov, 2007, The productivity argument for investing in young children, *Review of Agricultural Economic*, vol. 29(3): 446-493.
- Henrekson, M., Ö. Özge en T. Sanandaji, 2019. [The refugee crisis and the reinvigoration of the nation state: does the European Union have a common asylum policy?](#), *Working Paper Series* 1265, Research Institute of Industrial Economics.
- Kamerbrief over onderzoek Vluchtelingenverdrag, 3 juli 2020 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/03/tk-onderzoek-vluchtelingenverdrag>
- Lucassen, Leo, 2018, Naar een duurzaam migratiebeleid: lessen uit het verleden, in WRR, Regie over migratie: Naar een strategische agenda (Essays ter gelegenheid van het Hollands Spoor-debat over migratiebeleid op 19 juni 2018).
- Lucassen, Leo, 2021, Verzorgingsstaat ten onder door immigratie? Conclusies van rapport ogen op diverse punten problematisch, *de Volkskrant* 5 maart 2021.

- NIDI/CBS, 2021, Eindrapport Verkenning Bevolking 2050 (Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen).
- Sniekers, S., et al., 2017, Genome-wide association meta-analysis of 78,308 individuals identifies new loci and genes influencing human intelligence (besproken in: *The Guardian*, 2017, Scientists identify 40 genes that shed new light on biology of intelligence, 22 mei 2017).
- Wettenbank, Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28-07-1951, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001002/1956-08-01>.
- Zumbuehl M. en R Dillingh, 2021, Kind van lageropgeleide ouders loopt al vroeg achter, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 106(4793): 63.